



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(996)

213. posiedzenie
Komisji Ustawodawczej
w dniu 30 czerwca 2009 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2009 r. dotyczącego ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (sygnatura akt K 45/07).
2. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 2009 r. dotyczącego ustawy – Kodeks pracy (sygnatura akt K 28/08).
3. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r. dotyczącego ustawy o pomocy społecznej (sygnatura akt K 6/08).
4. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 grudnia 2005 r. dotyczącego ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (sygnatura akt SK 10/05).

(Początek posiedzenia o godzinie 14 minut 35)

(Posiedzeniu przewodniczy zastępca przewodniczącego Bohdan Paszkowski)

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej.
Mamy do rozpatrzenia cztery wyroki Trybunału Konstytucyjnego.
Przyjmujemy taki tryb postępowania, że na początku będziemy rozpatrywać te punkty, które nie wymagają inicjatywy ustawodawczej.
Bardzo proszę, Panie Legislatorze.

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Marek Jarentowski:**

Pierwszym z tych wyroków jest wyrok ze stycznia 2009 r., o sygnaturze akt K 45/07, dotyczący ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z konstytucją następujących przepisów ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych: po pierwsze, art. 22 §6 w zakresie, w jakim nie przewiduje maksymalnego okresu sprawowania funkcji przez osobę powołaną do pełnienia tymczasowo funkcji prezesa sądu; po drugie, art. 40 §1 w zakresie, w jakim nie zapewnia on członkowi składu orzekającego prawa złożenia wyjaśnień do wytknięcia sądowi uchybienia; po trzecie, art. 77 §1 pkt 2 w zakresie, w jakim dopuszcza łączenie przez sędziego funkcji orzekania z wykonywaniem czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości lub innej jednostce organizacyjnej podległej ministrowi sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej; po czwarte, art. 77 §7a i 7b. Kolejny przepis to art. 80 §2h w zakresie, w jakim ustanawia domniemanie, że uchwała zezwalająca na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej obejmuje także zezwolenie na zatrzymanie sędziego i zastosowanie tymczasowego aresztowania.

Jeśli chodzi o art. 22 §6 ustawy o ustroju sądów powszechnych, Krajowa Rada Sądownictwa we wniosku skierowanym do Trybunału zaskarżyła rekonstruowaną na podstawie tego artykułu normę, zgodnie z którą, w sytuacji gdy prezes sądu nie został powołany w trybie przewidzianym ustawą, minister sprawiedliwości wyznacza do pełnienia funkcji prezesa jednego z wiceprezesów powołanych w danym sądzie, a jeżeli w owym sądzie nie ma osoby pełniącej funkcję wiceprezesa – sędziego tego sądu bądź sędziego sądu przełożonego. W tym ostatnim wypadku pełnienie obowiązków prezesa może być powierzone na okres nieprzekraczający sześciu miesięcy. Regulacja ta jest o tyle istotna, że dotyczy wykonywania zadań z zakresu sfery administracyjnej, jak

i orzeczniczej, poruczonych prezesom sądów na mocy art. 22 §1, 1a 3 i 4, a także przepisów odrębnych. Omawiany sposób wyznaczania sędziego do pełnienia funkcji prezesa sądu różni się zasadniczo od zwykłego trybu powołania prezesa konkretnego sądu, gdyż nie uwzględnia opiniującej roli samorządu sędziowskiego oraz prezesów sądów przelozonych, jak również nie wymaga zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa.

Drugi przepis, to jest art. 40 §1, stanowi, iż sąd apelacyjny, czy też sąd okręgowy jako sąd odwoławczy, w wypadku gdy przy rozpoznawaniu sprawy stwierdzi oczywistą obrazę przepisów, niezależnie od innych uprawnień wytyka uchybienie właściwemu sądowi. Przed wytknięciem uchybienia sąd odwoławczy może żądać wyjaśnień od sędziego przewodniczącego składowi sądu orzekającego w pierwszej instancji. Stwierdzenie oraz wytknięcie uchybienia nie wpływa na rozstrzygnięcie sprawy, ale, jak wynika już z innych uregulowań tej ustawy, pociąga za sobą dotkliwe konsekwencje dla sędziego zasiadającego w składzie sądu, którego dotyczył wytyk. W myśl art. 40 §2 i 3 omawianej ustawy o wytknięciu uchybienia zawiadamia się prezesa właściwego sądu, a w razie poważniejszych uchybień także ministra sprawiedliwości. Odpis postanowienia sądu apelacyjnego albo sądu okręgowego, wydanego na podstawie art. 40 §1, dołącza się do akt osobowych sędziego, z których to może zostać usunięty dopiero po upływie pięciu lat, chyba że w tym okresie stwierdzono kolejną oczywistą obrazę przepisów skutkującą wytknięciem uchybienia lub też zwrócono sędziemu uwagę na zasadzie art. 37 §4 ustawy. Wówczas usunięcie z akt osobowych sędziego odpisu pierwszego orzeczenia w przedmiocie wytyku może nastąpić jedynie łącznie z późniejszymi postanowieniami tego typu bądź łącznie z odpisem pisma stwierdzającego uchybienie sprawności postępowania.

W razie dwukrotnego wytknięcia oczywistej obrazę przepisów wydłużeniu o trzy lata ulega, zgodnie z przepisami, okres pracy wymagany dla podwyższenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego. Ponadto w świetle obowiązującego w dacie orzekania art. 64a wytyk uniemożliwiał powołanie sędziego spełniającego ustawowe kryteria na sędziego sądu wyższej instancji w sądzie dotychczasowym, a więc był przeszkodą do tak zwanego awansu poziomego.

Kolejna grupa przepisów to art. 77 §1 pkt 2, §7a i 7b ustawy o ustroju sądów powszechnych. Wedle pierwszego z powołanych przepisów minister sprawiedliwości może delegować sędziego do wykonywania czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości, lub innej jednostce organizacyjnej podległej ministrowi albo przez niego nadzorowanej, na czas określony, nie dłuższy niż dwa lata, bądź też na czas nieokreślony, pod warunkiem wszakże, iż sam sędzia na to się zgodzi.

Z kolei §7a i 7b przewidują, że sędziego można delegować nawet bez jego zgody, po pierwsze, gdy wymaga tego interes wymiaru sprawiedliwości, do pełnienia obowiązków sędziego lub czynności administracyjnych w innym sądzie na okres nie dłuższy niż sześć miesięcy, a po drugie – do jednostek, o których mowa w art. 77 §1 pkt 2 ustawy, na okres nie dłuższy niż trzy miesiące w ciągu roku.

Następna grupa przepisów to art. 80 §2h. Przepis ten ustanawiał swoiste domniemanie, iż uchwała sądu dyscyplinarnego zezwalająca na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej obejmuje automatycznie zezwolenie na zatrzymanie sędziego i jego tymczasowe aresztowanie, jeśli prokurator wnosił zarówno o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, jak i o wyrażenie zgody na zastosowanie wobec niego wyżej wymienionych środków przymusu. Po rozpoznaniu wnio-

sku prokuratora sąd dyscyplinarny mógł jednak postanowić, że podjęta uchwała ogranicza się zaledwie do zezwolenia na pociągnięcie określonego sędziego do odpowiedzialności karnej. Co ważne: rozstrzygnięcia sądu dyscyplinarnego w tym zakresie nie podlegały zaskarżeniu, ponieważ na skutek orzeczenia Trybunału moc obowiązującą utracił art. 80d, który w §1 gwarantował zainteresowanemu sędziemu prawo wywiezienia zażalenia do sądu dyscyplinarnego drugiej instancji.

Odnosząc się w skrócie do art. 22 §6, Trybunał zaakcentował, że nie da się jednoznacznie oddzielić funkcji orzeczniczej oraz administracyjnej, pełnionych przez prezesów sądu. Trybunał zajął stanowisko, że zamiar stworzenia procedury awaryjnej, pozwalającej ministrowi sprawiedliwości na szybkie reagowanie na problemy administracji sądowej i tym samym zwiększenie sprawności działania sądownictwa, nie został prawidłowo zrealizowany przez to, że art. 22 §6 ustawy nie zastrzega wyraźnie tymczasowości powierzenia pełnienia obowiązków prezesa sądu osobie wyznaczonej przez ministra. W ocenie Trybunału zaskarżony przepis umożliwia wręcz ministrowi sprawiedliwości długotrwałe ignorowanie właściwej procedury powołania prezesa ze wszystkimi wiążącymi się z nią gwarancjami, co może skutkować destabilizacją pracy sądu, jak również rodzić poczucie niepewności i dominującej zależności od decyzji oraz poleceń organu władzy wykonawczej. Z tego względu badana regulacja została uznana za sprzeczną z art. 10 ust. 1 konstytucji, mówiącym o zasadzie podziału i równości władz, oraz z art. 173 konstytucji, mówiącym o niezależności sądownictwa.

Jeśli chodzi o art. 40 §1 w tym zakresie, w jakim nie zapewnia członkowi składu orzekającego prawa do złożenia wyjaśnień do wytknięcia sądowi uchybienia, Trybunał stwierdził, że ustawa nie zapewnia możliwości wysłuchania sędziom, których dotyczy postępowanie wytykowe. Gwarancji takiej nie stwarza na pewno uprawnienie do żądania wyjaśnień od przewodniczącego posiedzenia, sąd apelacyjny czy też okręgowy nie musi więc z niego korzystać nawet wtedy, gdy czynność podjęta z obrazą przepisów nie podlegała uzasadnieniu. Prowadzi to do wniosku, że ustawodawca pominął w tym wypadku zasadę *audiatur et altera pars*. Skoro następstwa wytyku odnoszą się do konkretnych praw i mają materialne konsekwencje, otwarcie określonej drogi wyjaśniającej dla członków składu jest konieczne. W obowiązującej regulacji nie istnieje obowiązek wysłuchania członka składu orzekającego, co stanowi *minimum minimorum* postępowania. Mamy do czynienia z decyzją podjętą w trybie, który nie zapewnia obrony interesów osób dotkniętych jej konsekwencjami i od którego nie przysługuje odwołanie.

Kolejna grupa przepisów to art. 77 §1 pkt 2, a także §7a i §7b ustawy o ustroju sądów powszechnych. Trybunał przypomniał, że każda ingerencja dotycząca miejsca służbowego sędziego dokonywana za jego zgodą lub bez jego zgody, w tym zwłaszcza delegacja sędziego, jest ingerencją w zakres władzy sędziego. Jest jej odjęciem, poszerzeniem lub też przeniesieniem. Problem miejsca służbowego ma znaczenie dla kwestii władzy sądowniczej, nie może więc być rozpatrywany jedynie w kategoriach zagadnienia pracowniczego jako miejsce wykonywania pracy. Nie chodzi tutaj tylko o zagadnienie rozmieszczenia kadry sędziowskiej. Instytucję delegowania do pełnienia czynności w innym sądzie lub w innym pionie administracji podległym ministrowi sprawiedliwości należy wszak odróżnić od instytucji przeniesienia sędziego, albowiem ta druga jest obwarowana szeregiem gwarancji ustawowych. Delegowanie daje więk-

szą możliwość dysponowania sędziami przez ministra sprawiedliwości, ma z założenia charakter czasowy i powinno być stosowane wyjątkowo. O ile praktyka oddelegowania sędziego do różnego rodzaju funkcji w administracji rządowej, a zwłaszcza zatrudniania w strukturach Ministerstwa Sprawiedliwości, może wywoływać pewien niepokój, o tyle sama przez się nie może stanowić decydującego argumentu na rzecz uznania niekonstytucyjności kompetencji ministra sprawiedliwości do delegowania sędziów, za ich zgodą, do wykonywania czynności administracyjnych w sądach powszechnych czy w Ministerstwie Sprawiedliwości, jednostkach podległych ministrowi, czy też w instytucjach i organizacjach publicznych.

Nie do pogodzenia z art. 10 ust. 1 oraz z art. 173 konstytucji jest jednakże możliwość łączenia delegacji do Ministerstwa Sprawiedliwości z dalszym wykonywaniem przez sędziego funkcji orzeczniczych i to w sytuacji, gdy większość sędziów delegowanych do ministerstwa czy urzędu administracji publicznej, uzyskało zgodę na równoczesne sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w sądach. Według Trybunału rozwiązanie przyjęte na gruncie art. 77 §1 pkt 2 prowadzi do zacierania się różnicy między pracą na rzecz władzy wykonawczej a wykonywaniem funkcji jurysdykcyjnych i tym samym godzi w standardy demokratycznego państwa prawnego.

Niekonstytucyjność art. 77 §7a i 7b jest zaś następstwem przyznania ministrowi sprawiedliwości możliwości samodzielnego, a do tego także arbitralnego, decydowania o statusie prawnym sędziego. Delegowanie sędziego bez jego zgody nie podlega żadnej kontroli na drodze sądowej.

Jeśli chodzi o ostatnią grupę przepisów, problem konstytucyjny wyłaniający się na tle uregulowania art. 80 §2h ustawy wiąże się z postanowieniami art. 42 ust. 2 konstytucji, zgodnie z którym osoba, przeciw której prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach tego postępowania, przy czym nie można zapominać, iż konstytucyjne pojęcie postępowania karnego obejmuje w istocie każde postępowanie represyjne, to znaczy takie, w którym może dojść do wymierzenia określonej sankcji.

Postępowanie immunitetowe stanowi niejako fazę wstępną, od której zależy możliwość pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności karnej, a – jak zostało przesądzone w orzecznictwie konstytucyjnym – osoba, przeciw której kieruje się postępowanie związane z jakimikolwiek negatywnymi skutkami, musi mieć zapewnioną możliwość obrony adekwatną do celu takiego postępowania. Prawo do obrony nie może więc być zredukowane jedynie do postępowania karnego, unormowanego w ustawie – Kodeks postępowania karnego. I to są te cztery grupy przepisów.

Jeśli chodzi o wskazówki dla ustawodawcy, Trybunał Konstytucyjny zwracał niejednokrotnie uwagę na konieczność przyjęcia rozwiązań systemowych, zwłaszcza czyniących zadość art. 45 ust. 1 konstytucji. Między innymi, odnosząc się do regulacji art. 77 §7a ustawy o ustroju sądów powszechnych, Trybunał podniósł, iż sześciomiesięczny okres delegowania jest rozwiązaniem dość pozornym. Przepisy proceduralne zawierają bowiem szereg standardów dotyczących składu sądu rozstrzygającego sprawę od ich rozpoczęcia do momentu orzekania. Naruszenie ich rodzi zarzut, iż sąd rozstrzygający sprawę został nieprawidłowo obsadzony. W praktyce sądów termin rozpatrywania wielu spraw przekracza sześciomiesięczny termin delegowania, sprawiając, iż instytucja delegowania do wykonywania funkcji sędziego w obecnym kształcie może być rozwiązaniem pozornie załatwiającym problemy organizacji sądów. Praca sędzie-

go jest służbą pełnioną w interesie wymiaru sprawiedliwości i ochrony praw i wolności obywateli, dlatego ustawodawca powinien przewidzieć taki system delegowania sędziów, aby przede wszystkim zagwarantować prawo obywatela do sądu, a zwłaszcza prawo do uzyskania wyroku sądowego w rozsądnym terminie, któremu to zadaniu służyć ma organizacja wymiaru sprawiedliwości. Stworzenie takiego systemu należy oczywiście do ustawodawcy.

Jeśli chodzi o wykonanie orzeczenia – niezależnie od tego, że jak dotąd wskazania Trybunału nie zostały zrealizowane i nie doszło nawet do zainicjowania procesu legislacyjnego w tym zakresie – rozważenia wymaga odstępianie od procedury uregulowanej w Regulaminie Senatu. Dlaczego?

Po pierwsze, za uznaniem, iż w omawianym przypadku nie zachodzi pilna potrzeba wystąpienia z propozycją zmiany ustawy o ustroju sądów powszechnych, przemawia to, że w odniesieniu do przepisów art. 22 §6, art. 40 §1, art. 77 §1 pkt 2 oraz art. 80 §2h ustawy o ustroju sądów powszechnych Trybunał posłużył się zakresową formułą wyroku. Zatem wraz z publikacją orzeczenia nie powstała luka prawna, a jedynie z systemu prawa zostały usunięte normy prawne o treści określonej w sentencji rozstrzygnięcia, które powodowały stan niekonstytucyjności. Z kolei derogacja norm objętych art. 77 §7a i 7b ustawy doprowadziła do wyeliminowania instytucji delegowania sędziego bez jego zgody, która w ocenie sądu konstytucyjnego jest niedopuszczalna na gruncie prawa polskiego.

Po drugie, sugestie zawarte w uzasadnieniu, a zwłaszcza akcentowana przez Trybunał konieczność wprowadzania systemowych zmian i dostosowania zakwestionowanych instytucji do standardów konstytucyjnych przemawiają jednak, zdaniem Biura Legislacyjnego, za przyznaniem Ministerstwu Sprawiedliwości pierwszeństwa w opracowaniu projektu nowelizacji ustawy o ustroju sądów powszechnych. Stanowisko Trybunału musi być bowiem wnikliwie przeanalizowane, a następnie powinno znaleźć wyraz w postanowieniach konkretnych przepisów. Celowe jest jednocześnie zasięgnięcie opinii Krajowej Rady Sądownictwa, czyli organu, który konstytucyjnie jest uprawniony do wydawania opinii w tych sprawach. Konsultacje takie pozwolą, jak się wydaje, na wypracowanie modelu, który będzie jednocześnie wybiegał naprzeciw bieżącym potrzebom wymiaru sprawiedliwości oraz respektował wartości wywodzone z ustawy zasadniczej. Dlatego, zdaniem Biura Legislacyjnego, ze względu na ekonomikę legislacyjną wskazane jest, by od początku proces legislacyjny prowadziło jednak Ministerstwo Sprawiedliwości. Dziękuję bardzo.

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Dziękuję bardzo.

Został postawiony wniosek, byśmy, biorąc pod uwagę te argumenty, nie podejmowali inicjatywy ustawodawczej.

Kto jest za tym wnioskiem? (3)

Podjęliśmy decyzję jednomyślnie.

Możemy teraz przejść do następnego wyroku, który nie wymaga inicjatywy ustawodawczej. Mam tylko prośbę, żeby to skondensować...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

(Głos z sali: Dziesięć minut.)

...dlatego że pan przewodniczący musi nas opuścić i utracimy kworum.

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Marek Jarentowski:**

Drugim wyrokiem jest wyrok z 21 kwietnia 2009 r., sygnatura akt K 6/08, dotyczący ustawy o pomocy społecznej. Trybunał orzekł o niezgodności art. 85 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej z art. 92 ust.1 konstytucji, a jednocześnie odroczył utratę przez ten przepis mocy obowiązującej.

Art. 85 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej brzmi następująco: Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi, w drodze rozporządzenia, zryczałtowaną kwotę na utrzymanie dziecka oraz stawki na bieżące funkcjonowanie placówki rodzinnej, uwzględniając potrzebę prawidłowego funkcjonowania tej placówki. Powyższe upoważnienie określiło podmiot uprawniony do wydania rozporządzenia, przedmiot owego rozporządzenia i w bardzo ogólny sposób – wytyczne dotyczące jego treści, uwzględniając potrzebę prawidłowego funkcjonowania tej placówki.

Art. 92 konstytucji stanowi, iż rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w konstytucji na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści tego aktu. Trybunał w swoich orzeczeniach wskazywał, iż brak któregokolwiek z trzech elementów upoważnienia ustawowego jest podstawą do stwierdzenia jego niezgodności z konstytucją. W omawianym upoważnieniu jest zawarty uprawniony podmiot i przedmiot, wątpliwości budzą zaś wytyczne dotyczące treści rozporządzenia. Na pytanie, czy są w nim zawarte wytyczne, trzeba powiedzieć, że są. Oceny wymaga jednak ich skąpość, jeśli tak można powiedzieć, i ona została zakwestionowana przez Trybunał.

Trybunał wskazał, iż zarówno sposób wyliczania zryczałtowanej kwoty oraz stawek na bieżące funkcjonowanie, a także cele, na które przeznaczona jest zryczałtowana kwota, a które są zawarte w rozporządzeniu, nie dają się w żaden sposób wywieść z części upoważnienia stanowiącej, iż minister określi je, uwzględniając potrzebę prawidłowego funkcjonowania tej placówki. W konsekwencji wytyczna ma charakter blankietowy i Trybunał uznał upoważnienie za niezgodne z konstytucją.

W informacji Biuro Legislacyjne przygotowało projekt wykonania tego upoważnienia, jednakże podczas rozmów z przedstawicielami ministerstwa właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, w którym trwają prace nad nowelizacją tego przepisu, dowiedzieliśmy się, że ministerstwo planuje także nowelizację innych, podobnych, upoważnień, żeby je ujednoczyć. Stąd inicjatywa Senatu, nawet jeśli jest przygotowana, prawdopodobnie nie byłaby merytorycznie zbieżna z tym, co proponuje ministerstwo, i z tego powodu sugerujemy odstąpienie od inicjatywy. Dziękuję bardzo.

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Dziękuję bardzo.

Argumentacja jest jasna. W związku z powyższym poddaję pod głosowanie wniosek, abyśmy nie podejmowali inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie.

Kto jest za? (3)

Czyli wszyscy obecni.

W związku z powyższym wyczerpaliśmy ten punkt.
Czy możemy przejść do następnego punktu? Może byśmy rozpatrzyli kodeks pracy.

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Marek Jarentowski:**

Jest to wyrok o sygnaturze akt K 28/08. Trybunał, tak jak poprzednio, orzekł o niezgodności tym razem art. 103 ustawy – Kodeks pracy z art. 92 konstytucji i też odroczył wejście w życie skutków tego orzeczenia. Z tych samych powodów, co wcześniej, czyli braku szczegółowych wytycznych, nie będę tego przytaczał.

Jaka jest propozycja Biura Legislacyjnego? Przede wszystkim taka, żeby generalnie zlikwidować upoważnienie i wszelkie sprawy dotyczące ułatwiania pracownikom przez pracodawcę podnoszenia kwalifikacji zawodowych uregulować w samej ustawie, w zasadzie w jednym artykule. Wydawałoby się, że w ogóle można by tego nie robić, dlatego że zgodnie z tendencją pozostawiania tych spraw zasadzie swobody umów można by to zostawić. Jednakże Polska podpisała dwie konwencje dotyczące ułatwiania pracownikom przez pracodawców podnoszenie kwalifikacji zawodowych i stąd pewne elementy norm są potrzebne i zostały załączone do tej informacji. Jest sugestia, żeby w tej sprawie wszcząć inicjatywę ustawodawczą. Dziękuję bardzo.

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Dziękuję bardzo.
Otwieram dyskusję.
Czy ktoś się zgłasza?
(Wypowiedzi w tle nagrania)
Ja zadam tylko jedno pytanie: terminy, liczba dni itd., to są...

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Marek Jarentowski:**

Są one przepisane z rozporządzenia obowiązującego do tej pory. Staraliśmy się jak najmniej ingerować.

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Rozumiem. Czyli jeżeli nie ma innych uwag, to poddaję pod głosowanie wniosek, abyśmy podjęli inicjatywę ustawodawczą w tym zakresie.

Kto jest za? (3)

Musimy jeszcze wyznaczyć sprawozdawcę. Mamy osobę zgłaszającą się, a mianowicie panią senator Sztark. Dziękujemy bardzo.

Zamykam ten punkt i przechodzimy do następnego: rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego odnośnie do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Proszę bardzo.

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Marek Jarentowski:**

W wyroku o sygnaturze akt SK 10/05 Trybunał orzekł o niezgodności z konstytucją art. 44 ust. 1 i 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w brzmieniu nadanym ustawą z 21 grudnia 2001 r. o zmianie kilku ustaw, jeśli można powiedzieć w skrócie. Zakwestionowane przepisy brzmiałyby następująco.

Ust. 1. Z chwilą ustanowienia odrębnej własności lokali w nieruchomościach stanowiących własność spółdzielni mieszkaniowych hipoteki obciążające te nieruchomości w dniu wejścia w życie ustawy wygasają.

Ust. 2. W wypadkach, o których mowa w ust. 1, spółdzielnia mieszkaniowa obciąży inną nieruchomość stanowiącą jej własność hipoteką w celu zabezpieczenia wierzytelności poprzednio zabezpieczonej hipoteką, która wygasła.

Przed nowelizacją ten drugi ustęp zawierał jeszcze dwa dodatkowe postanowienia, według których w razie braku nieruchomości, na której spółdzielnia mogłaby ustanowić ową zastępczą hipotekę, Skarb Państwa stawał się *ex lege* poręczycielem wierzytelności, która stosownie do art. 44 ust. 1 utraciła zabezpieczenie, a do powstałego w ten sposób stosunku prawnego odpowiednie zastosowanie miały znajdować przepisy kodeksu cywilnego dotyczące umowy poręczenia. Z dniem 1 stycznia 2001 r. ta alternatywna forma zabezpieczenia została jednak ostatecznie wyeliminowana, skutkiem czego wierzyciele spółdzielni mieszkaniowych, niedysponujących nieruchomościami, które mogłyby zostać obciążone na zasadzie art. 44 ust. 2, zostali całkowicie pozbawieni zabezpieczenia swych wierzytelności.

Pewne znaczenie dla niekorzystnego ukształtowania sytuacji prawnej wierzycieli spółdzielni mieszkaniowych miała również wykładnia, jaka na gruncie art. 44 ust. 1 i 2 została przyjęta w orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego. Otóż judykatura opowiedziała się za takim rozumieniem ust. 1, zgodnie z którym do wygaśnięcia hipoteki obciążającej nieruchomość spółdzielczą dochodziło już z chwilą ustanowienia odrębnej własności chociażby jednego lokalu na rzecz podmiotu innego niż spółdzielnia. Sądy stanęły bowiem na stanowisku, iż przyjęcie odmiennego poglądu, to jest uznanie, że wygaśnięcie hipoteki następuje wraz z wyodrębnieniem wszystkich lokali znajdujących się na obciążonej nieruchomości, skutkowałoby powstaniem hipoteki łącznej, przewidzianej w art. 76 ustawy o księgach wieczystych i hipotece.

Jednocześnie od uchwalenia ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wątpliwości nie budził fakt, że art. 44 ust. 2 ustawy przyznawał wierzycielom zaledwie roszczenie o ustanowienie hipoteki, czyli prawo o charakterze czysto obligacyjnym – skuteczne *inter partes* – w miejsce prawa rzeczowego, ani też to, że przedmiotowe roszczenie było egzekwowalne tylko o tyle, o ile spółdzielnia miała w swoich zasobach inną nieruchomość lub gdy stała się jej właścicielem. Uwagę zwracał ponadto fakt, że nawet w razie ustanowienia hipoteki na podstawie ust. 2, wierzyciel mógł uzyskać w istocie słabsze zabezpieczenie niż to, które wygasło, ponieważ ustawa nie gwarantowała hipotece zastępczej pierwszeństwa przed obciążeniami nieruchomości, zwłaszcza hipotekami umownymi, które powstały wcześniej.

Art. 44 ust. 1 i 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zdradza wyraźną asymetryczność przyjętych instrumentów prawnych. Po pierwsze, wiązało się to z tym, że prawo rzeczowe, skuteczne wobec wszystkich, zostało w tym wypadku zastąpione pra-

wem skutecznym jedynie wobec spółdzielni. Po drugie, aktualizacja i możliwość efektywnego dochodzenia roszczenia wynikającego z art. 44 ust. 2 były uzależnione od faktycznego stanu majątkowego spółdzielni. Na spółdzielnię będącą dotychczasowym dłużnikiem hipotecznym nie nałożono obowiązku ustanowienia żadnego zabezpieczenia osobistego, na przykład gwarancji bankowej albo ubezpieczenia kredytu. Wobec braku takiej regulacji ryzyko utraty zabezpieczenia zostało przerzucone na wierzycieli spółdzielni mieszkaniowych, to jest podmioty trzecie w stosunku do przekształceń własnościowych.

No i w tym duchu dalej następuje wywód Trybunału. Żeby skrócić, powiem tylko, że w zasadzie wyrok został wykonany, jednakże nieco nieprecyzyjnie, i trzeba dodać w ustawie pewien fragment zawarty w propozycji Biura Legislacyjnego.

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Dziękuję bardzo.

Zgłoszeń do dyskusji nie ma.

W związku z tym pytam, kto jest za przyjęciem projektu tej inicjatywy ustawodawczej, którą wypracowało nasze Biuro Legislacyjne? (3)

Wszyscy senatorowie są za.

Kto chce być sprawozdawcą? Skoro nikt nie chce, ja to wezmę.

(Głos z sali: Jaka zgodność.)

No i dobrze.

Tym sposobem wyczerpaliśmy porządek dzisiejszego posiedzenia, w związku z czym zamykam je.

Dziękuję państwu.

(Koniec posiedzenia o godzinie 15 minut 05)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851